

## ARTIKELLEN

# Een leven lang ontwikkelen: een verkennend onderzoek naar regionale samenwerking

Marian Thunnissen

*Fontys Hogeschool HRM en Psychologie, Eindhoven; Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht*  
m.thunnissen@fontys.nl

### Samenvatting

Een Leven Lang Ontwikkelen (LLO) staat al verschillende decennia op de beleidsagenda, maar de daadwerkelijke implementatie van een LLO-beleid is onvoldoende succesvol. In diverse publicaties wordt gepleit voor een regionale aanpak, in wat de ILO een 'regionaal LLO-ecosysteem' noemt. In dit verkennende onderzoek is op basis van gesprekken met actoren in de Noord-Brabantse arbeidsmarktregio's verkend welke actoren betrokken zijn bij het faciliteren van LLO in de regio en hoe de samenwerking verloopt. Het onderzoek wijst op de complexiteit van het LLO-thema op zowel nationaal als regionaal niveau, en de moeite die de actoren in de onderzochte arbeidsmarktregio's hebben om in de samenwerking om te gaan met de complexiteit en dynamiek. Een veelheid van actoren speelt een rol, maar drie van de vier belangrijkste actoren – werkgevers, werknemers en onderwijs – zijn onvoldoende betrokken bij de besluitvorming over en realisatie van LLO in de regio, waardoor het oplossen van de knelpunten bij deze drie actoren wordt belemmerd.

### Abstract

*Lifelong Learning: an explorative study into regional collaboration*

Lifelong Learning (LLL) has been high on the policy agenda for several decades, but the actual implementation has not been adequate. Various publications point at the advantages of a regional approach via a regional LLL-ecosystem. An exploratory study in the southern region of the Netherlands shows the complexity of the LLL issue on a national and regional level, and the difficulty regional stakeholders experience in their collaboration on the implementation of LLL-activities in the region. Three of the four

main actors – employers, employees, and educational institutes – are insufficiently involved in the policy making and implementation process of LLL in the region, which hinders the actors to tackle their difficulties in LLL.

**Keywords:** life-long learning, labor market region, education, ecosystem

## Inleiding

De wereld waarin we leven en werken is – als gevolg van onder meer digitalisering, klimaatverandering en de recente coronapandemie – voortdurend aan het veranderen. Juist in de snel veranderende samenleving is continu leren en ontwikkelen belangrijk, zodat mensen mee kunnen doen in werk en samenleving, blijven en niet uitvallen (Commissie Regulering van Werk, 2020; Thunnissen et al., 2019; Van der Molen & Kirschner, 2017; World Economic Forum, 2016). Dit voortdurend leren en ontwikkelen wordt een *Leven Lang Ontwikkelen* (LLO) genoemd.

Hoewel LLO betrekking heeft op het individu, en op de activiteiten die door de persoon worden ondernomen om zich persoonlijk en professioneel te ontwikkelen, betekent dit niet dat LLO louter een verantwoordelijkheid is van het individu. Facilitering en ondersteuning door werkgevers, onderwijs- en overheidsinstellingen is van essentieel belang (International Labour Organization, 2019). Ook in Nederland investeert de overheid veel in programma's en maatregelen om het voortdurend leren en ontwikkelen van burgers te bevorderen (Rijksoverheid, 2020). Ondanks deze inspanningen zijn er zorgen over de trage implementatie van het LLO-beleid en de geringe effecten van de gepleegde inspanningen op de daadwerkelijke deelname aan leer- en ontwikkelingsactiviteiten (zie onder andere: Bengtsson, 2013; Golsteyn, 2012; ILO, 2019). Verschillende onderzoeken naar de knelpunten met betrekking tot het implementeren van een LLO-stimulerend beleid illustreren dat de implementatie een complex vraagstuk is, waarbij een grote verscheidenheid aan actoren en belangen gemoeid zijn (zie onder andere: Bengtsson, 2013; ILO, 2019; Groot, 2016).

Bengtsson (2013) doet verschillende aanbevelingen om de implementatie van LLO te bespoedigen, waaronder door LLO op lokaal niveau te verbinden met de economische, sociale en culturele ontwikkelingen in steden en regio's. Op lokaal niveau zouden veel meer en betere stappen gezet kunnen worden (zie onder andere: Bengtsson, 2013; BrabantAdvies, 2019; ILO, 2019; Topsectoren Nederland et al., 2019; Sociaal Economische Raad, 2017, 2020a). Deze trend van regionalisering zien we in Nederland. Het debat over en

het beleid met betrekking tot LLO wordt aangewakkerd en ontwikkeld op nationaal niveau, met beleidsmaatregelen vanuit de ministeries van EZ, OC&W en SZW, en via de actieagenda LLO van de SER. De SER zet daarbij stevig in op het stimuleren van LLO in regio's en sectoren (SER, 2020a), om daar werknemers, werkgevers, lokale overheden en onderwijs in gezamenlijkheid te laten werken aan de uitvoering van LLO. Hoe deze samenwerking verloopt is nog niet nader onderzocht. Dit artikel beoogt inzicht te geven in die regionale samenwerking met betrekking tot LLO. De volgende vragen staan in het artikel centraal: Welke actoren zijn betrokken bij het faciliteren van LLO in de arbeidsmarktregio's? Welke rol hebben zij? En hoe verloopt volgens deze actoren de onderlinge samenwerking?

We bespreken eerst de stand van zaken met betrekking tot LLO in Nederland en de knelpunten in en complexiteit van het organiseren en realiseren van een leven lang ontwikkelen op nationaal niveau. Het artikel bespreekt vervolgens de bevindingen van een verkennend empirisch onderzoek, bestaande uit veertien interviews met experts en actoren actief in de vier arbeidsmarktregio's in de provincie Noord-Brabant. Voor deze regionale verkenning is de ecosysteem-benadering als kijkkader gebruikt. In complexe omstandigheden worden business-ecosystemen gezien als een nieuwe, beter passende manier om economische activiteiten te organiseren. Het artikel sluit af met conclusies en implicaties.

## Een leven lang ontwikkelen: wat is LLO?

LLO kan omschreven worden als alle leeractiviteiten die iemand gedurende het hele leven ontplooit om kennis, vaardigheden en competenties vanuit een persoonlijk, burgerlijk, sociaal en/of werkgelegenheidsperspectief te verbeteren (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2001). Sommige auteurs en beleidsmakers refereren bij LLO aan een voortdurende ontwikkeling van wieg tot graf (Volles, 2016). Echter, over het algemeen ligt de focus op (jong)volwassenen die hun initiële opleiding afgerond hebben, en werk hebben of zoeken. LLO kan drie doelen dienen: (1) emancipatie en sociale inclusie; (2) persoonlijke ontwikkeling en zelfverwezenlijking; (3) economische inzetbaarheid en productiviteit (Biesta, 2006; Volles, 2016). Biesta (2006) wijst in de conceptualisering van LLO op een verschuiving van *learning to be* in de jaren zeventig naar het huidige accent op *learning for earning* waarin de economische dimensie meer prioriteit krijgt dan persoonlijke ontwikkeling en emancipatie. Ook de huidige beleidsnotities en rapportages in Nederland weerspiegelen veelal de economische functie van

LLO. Wat betreft de leeractiviteiten kan het gaan om formele leeractiviteiten (scholing en training) en informele leer- en ontwikkelactiviteiten (onder andere leren op de werkplek). De laatste jaren wordt ook verwezen naar het belang van loopbaanbegeleiding (Kuijpers & Draaisma, 2020). Deze verruiming aan leeractiviteiten zien we ook terug in de beleidsvarianten die de Rijksoverheid (2020) in het rapport *Ongekend talent* presenteert om het benutten van talenten voor de Nederlandse arbeidsmarkt te bevorderen.

## Stand van zaken LLO in Nederland

Het huidige landelijke beleid richt zicht op vier prominente uitdagingen: (1) het bevorderen van de deelname aan leren en ontwikkelen, waaronder bij groepen die hier minder aan deelnemen; (2) het versterken van het leren en ontwikkelen op het werk; (3) het ontwikkelen van een sterke leercultuur, waarin leren en ontwikkelen vanzelfsprekend is voor werkenden en werkgevers; (4) de beschikbaarheid van een meer flexibel aanbod voor volwassen deelnemers (Rijksoverheid, 2020; SER 2019a, 2020b).

### Deelname aan formele scholing

Onderzoek naar LLO richt zich vooral op de deelname aan formele leeractiviteiten. Dit onderzoek toont dat Nederland in vergelijking met andere landen hoog scoort op de deelname aan formele leeractiviteiten (Lanvin & Evans, 2017; OECD, 2017; Pleijers & Hartgers, 2016; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2019; SER, 2019; WEF, 2017). Echter, de deelname aan formele scholingsactiviteiten stagneert: al ruim 15 jaar volgt circa 50% van de werkenden en 20% van de werklozen in Nederland eens in de twee jaar minimaal één cursus of training (De Grip, 2021). Let wel, een forse groep neemt al jaren niet regelmatig deel aan scholing en zelfs een kwart van de werkenden heeft nog nooit deelgenomen aan een cursus (Fouarge, Van Eldert, De Grip, Kunn, & Poulissen, 2018). Bovendien blijven bepaalde groepen achter in scholingsdeelname – zoals flexwerkers, oudere werknemers, lager opgeleiden en mensen werkzaam in het mkb – wat hun kwetsbare positie op de arbeidsmarkt bestendigt (OECD, 2017; SER, 2019; Van Echtelt, Croezen, Vlasblom, De Voogd-Hamelink, & Mattijssen, 2016).

De bereidheid om deel te nemen aan scholingsactiviteiten is beperkt (SER 2019a; Vos, 2020). De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt nopen volwassenen om zich te blijven ontwikkelen, maar veel werkenden ervaren die noodzaak niet: de meeste werknemers zijn van mening dat zij voldoende zijn toegerust voor de uitoefening van hun werk, nu en in de nabije toekomst, en dat extra

scholing niet nodig is (Grijpstra, Bolle, & Driessen, 2019; SCP, 2019; Van Echtelt et al., 2016). Als er behoefte is aan scholings- en ontwikkelingsmogelijkheden, dan is de focus vooral gericht op de korte termijn en op het repareren van tekorten in het huidige werk, in plaats van op het preventief voorbereiden op toekomstige nieuwe werkgevers, banen of beroepen (Grijpstra et al., 2019; Kuijpers & Draaisma, 2020; SCP, 2019).

### **Leren en ontwikkelen in het werk**

Naast formele scholing wordt in toenemende mate ook onderzoek gedaan naar deelname aan informele scholings- en ontwikkelingsactiviteiten. Werkenden geven de voorkeur aan deze informele scholingsmogelijkheden (SCP, 2019): als er geleerd wordt in het werk, dan is informeel leren de belangrijkste bron van nieuwe kennis en vaardigheden (Borghans, Fouarge, De Grip, & Van Thor, 2014; Fouarge et al., 2018). De mogelijkheden voor informeel leren in het werk nemen echter af: in 2013 besteedden werkenden circa 30% van hun werktijd aan werkzaamheden waarvan zij leren, tegen 22% in 2020 (De Grip, 2021). Hoger opgeleiden, starters op de arbeidsmarkt, mensen die recentelijk van werkgever of functie zijn veranderd, en werkenden die op hun werk te maken hebben met grote technologische of organisatorische ontwikkelingen leren significant meer van hun werkzaamheden dan andere groepen werkenden (De Grip, 2021; Fouarge et al., 2018).

### **Leercultuur bedrijven**

Werkgevers hebben een belangrijke rol in LLO. Niet alleen hebben zij baat bij goed opgeleide medewerkers, ook kunnen zij met een ontwikkelingsbeleid bijdragen aan permanente ontwikkeling van hun medewerkers. Veel organisaties zeggen het belang van een LLO in te zien, en het merendeel van de werkgevers biedt opleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden, of stellen budget daarvoor beschikbaar (SER, 2019, 2020b). Er lijkt echter vooral waardering te zijn voor ontwikkelingsactiviteiten die direct nut hebben voor het huidige werk en leiden tot het behalen van een certificaat of diploma (Kuijpers & Draaisma, 2020; SCP, 2019). Over het algemeen wordt gesteld dat binnen organisaties, ondanks de beschikbare budgetten, een leercultuur ontbreekt: er is te weinig aandacht voor het leren bij werknemers, en een actieve ondersteuning en stimulans vanuit het management is beperkt (SCP, 2019; Vos, 2020).

### **Aanbod publieke onderwijsinstellingen**

De meeste LLO-activiteiten vinden in het private domein plaats, binnen organisaties zelf of via private onderwijsaanbieders (Field, 2000). Het publieke

onderwijs kan onvoldoende inspelen op de behoeften van werkgevers en werkenden, en is volgens verschillende bronnen zelf een van de kernproblemen met betrekking tot LLO (onder andere: Bengtsson, 2013; Biesta, 2006; Rijksoverheid, 2020; Volles, 2016). Het onderwijsaanbod zou onvoldoende aansluiten op de behoefte vanuit de arbeidsmarkt, en onderwijsinstellingen zijn nog te weinig flexibel en slagvaardig in het doorvoeren van veranderingen (Bengtsson, 2013; Biesta, 2006; Rijksoverheid, 2020; Volles, 2016). Het publieke onderwijs zelf zegt dit wel te willen, maar heeft last van een gebrek aan investeringszin en maatschappelijke waardering voor het (vooral praktisch) onderwijs, van docententekorten en van een hoge werkdruk onder het zittende personeel, van strikte regel- en wetgeving – ook ten aanzien van de bekostiging van onderwijs en het diplomagericht werken (Rijksoverheid, 2020) – en van de wijze van toezicht op het onderwijs (BrabantAdvies, 2018).

### **Stimuleren van LLO: knelpunten in de implementatie van een nationaal LLO-beleid**

De overheid heeft een belangrijke rol in het faciliteren van een landelijk en/of regionaal beleid dat LLO moet bevorderen. Er zijn verschillende internationale en nationale studies die de knelpunten ten aanzien van de implementatie van LLO-beleid hebben geïnventariseerd. Bengtsson (2013) noemt in zijn analyse van nationale strategieën om LLO te implementeren drie belangrijke oorzaken.

Ten eerste ziet Bengtsson (2013) de verschuivende en weinig concrete definitie van LLO als een probleem, omdat het daardoor lastig is een eenduidig en concrete implementatiestrategie te hanteren. De ILO (2019) noemt LLO zelfs een 'kameleonbegrip', duidend op de verandering in de conceptualisering van LLO door de jaren heen (Bengtsson, 2013; Volles, 2016). Met deze verschuivingen in de definiëring van LLO treedt er ook een verschuiving op in het aanbod van activiteiten en instrumenten, en wie daarvoor verantwoordelijk is (Bengtsson, 2013; Biesta, 2006; ILO, 2019). In de jaren zestig en zeventig lag het accent bijvoorbeeld op permanente educatie en het aanbieden van postnieteel onderwijs, en wel door publieke onderwijsinstellingen (onder controle van de overheid). Dat is nu veranderd in een totaalpakket dat ontwikkeling en mobiliteit moet stimuleren: formele en informele leeractiviteiten, en loopbaanadvies en -begeleiding (Field, 2000; Tuschling & Engemann, 2006). Door de uitbreiding van het LLO-aanbod is het aantal betrokkenen bij de beleidsvorming, de uitvoering en financiering van

LLO enorm gegroeid (Bengtsson, 2013; Field, 2000; Katapult, 2017). Een groot deel van deze activiteiten wordt inmiddels gerealiseerd door werkgevers zelf of door private aanbieders, waardoor de directe overheidsinvloed op LLO afgekald is (Field, 2000). Dit vraagt om een andere rol van de overheid, meer gericht op het houden van de regie en aanjagen (BrabantAdvies, 2018).

Ten tweede is er het probleem van de afwezigheid van een samenhangend en rechtvaardig systeem voor de financiering van LLO (Bengtsson, 2013). Dat geldt ook voor Nederland. Onderzoek van de Onderwijsraad (Groot, 2016) toont aan dat het beheer en de financiering van LLO te diffuus, te gefragmenteerd en in toenemende mate marktgestuurd is, wat leidt tot ongelijkheden in de toegankelijkheid van LLO voor Nederlandse burgers. De financiering vanuit de overheid en werkgevers is beperkt. Slechts een klein deel van de overheidsbestedingen voor onderwijs gaat naar onderwijs voor volwassenen (minder dan 1% van de publieke gelden voor onderwijs) (ILO, 2019). Bedrijven dragen weliswaar met opleidingsbudgetten bij aan de ontwikkeling van hun medewerkers, maar al met al is ook dat budget beperkt: in Nederland 1% van de arbeidskosten (exclusief werkuren) (SER, 2020b). Er zijn financiële en fiscale regelingen waar werklozen en werkenden gebruik van kunnen maken, maar menigeen lijkt door de bomen het bos niet meer te zien, en voor veel Nederlandse werkenden zijn de kosten een reden om niet aan scholing te beginnen (Grijpstra et al., 2019).

Ten derde is volgens Bengtsson (2013) een reden voor de trage implementatie van LLO de weerstand van betrokkenen in het onderwijs tegen de veranderingen. Dit punt is reeds hierboven besproken.

## **Van Europees beleidsontwikkeling naar lokale uitvoering: LLO in de regio**

De meeste internationale publicaties onderzochten de beleidsontwikkeling op Europees niveau. Deze onderzoeken laten zien dat tot de jaren tweeduizend LLO vooral een issue was op Europees niveau, en dat er op nationaal niveau niet veel gebeurde (Bengtsson, 2013; Volles, 2016). Daarna wordt het stimuleren van LLO meer op nationaal niveau opgepakt, ook in Nederland, zo blijkt uit onderzoek van Golsteyn (2012). Belangrijke beleidsadviezen krijgen navolging in beleidsacties en projecten, echter met weinig effect: de inspanningen zijn niet terug te zien in de statistieken met betrekking tot de scholingsdeelname van volwassen (Golsteyn, 2012). In 2018 heeft het Nederlandse kabinet de SER gevraagd die aanjaagfunctie voor LLO op zich te nemen (SER, 2020a). Sindsdien heeft de SER een veelheid aan

maatregelen, instrumenten en activiteiten gelanceerd om de realisatie van LLO te bespoedigen.

Verschillende recente beleidsnotities benadrukken het belang van regionale samenwerking tussen overheid, bedrijven en onderwijs, om zo recht te doen aan de verschillen per sector en per regio (zie onder andere: BrabantAdvies, 2019; Topsectoren Nederland, 2019; SER, 2020a). Ook het overheidsbeleid is er in toenemende mate op gericht de (arbeidsmarkt) regio te versterken. Inmiddels ontstaat er een flinke dynamiek in de arbeidsmarktregio om in gezamenlijkheid bij te dragen aan de lokale arbeidsmarktvragestukken. Recent onderzoek door Dingemans, Groen en Broers (2021) laat zien dat duurzame matching van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt een belangrijke missie is voor actoren in de door hen onderzochte Brabantse arbeidsmarktregio's. De arbeidsmarktregio's zijn in 2012 ontstaan vanuit de ambitie om mensen met een arbeidsbeperking en afstand tot de arbeidsmarkt maatwerkondersteuning te bieden. Echter, de ambities van de arbeidsmarktregio's zijn, mede door de coronacrisis, de laatste jaren verbreed met twee nieuwe ambities: het begeleiden van mensen van werk naar werk bij dreigende werkloosheid en het stimuleren van een leven lang ontwikkelen van burgers. Met deze ambitieverbreiding is de complexiteit en onduidelijkheid het netwerk binnengeslopen, aldus Dingemans en collega's (2021).

Hoe de facilitering van LLO in de regio vorm krijgt en wat de ervaringen zijn, is nog niet nader onderzocht. De empirische verkenning in een aantal Brabantse arbeidsmarktregio's beoogt daar nader inzicht in geven.

## **Regionale samenwerking vanuit een ecosysteemperspectief**

De bovenstaande beschrijving toont de complexiteit van het thema LLO: voortdurend leren en ontwikkelen is weliswaar een opgave van het individu, maar het faciliteren en realiseren van LLO, met de vele deelproblemen, is een verantwoordelijkheid van meerdere organisaties en instellingen. Zij hebben elk te maken hebben met hun eigen doelgroep, middelen, doelen en belangen, maar toch hebben ze elkaar nodig om tot een compleet aanbod te komen. Het faciliteren van LLO, nationaal en regionaal, vraagt dan ook om samenwerking tussen deze publieke en private organisaties.

De International Labour Organization (ILO) benadrukte in 2019 de noodzaak om te komen tot een LLO-ecosysteem, waarin LLO een gezamenlijke verantwoordelijkheid is gebaseerd op de actieve betrokkenheid en steun van overheid, werknemers, werkgevers en onderwijsinstellingen.



De ecosysteembenadering is een interessante theoretische lens om de interorganisationale samenwerking op LLO in de regio te bestuderen. Juist in een complexe en dynamische omgeving, waarbij door vele actoren wordt samengewerkt aan gezamenlijke dienstverlening, kan een ecosysteembenadering een passende manier zijn om interorganisationale samenwerking te organiseren (Fuller, Jacobides, & Reeves, 2019). In dit onderzoek gebruiken we de ecosysteembenadering als kapstok om de regionale samenwerking te bestuderen.

Dit artikel richt zich specifiek op economische ecosystemen, ook wel business-, kennis- en/of innovatie-ecosystemen genoemd. In dat verband kan een ecosysteem omschreven worden als een groep onderling aan elkaar verbonden organisaties, gericht op het realiseren van toegevoegde waarde voor eindgebruikers (in nieuwe producten of diensten, het realiseren van een innovatie of kennisontwikkeling) (Autio & Thomas, 2014; Jacobides, Cennamo, & Gawer, 2018). Ecosystemen zijn complex, maar hebben een aantal kenmerkende elementen met betrekking tot de omgeving, de actoren, en de relaties en interacties tussen deze actoren:

- Volgens Fuller en collega's (2019) past een ecosysteem bij uitstek bij een onvoorspelbare en dynamische omgeving. In stabiele omgevingen kan worden volstaan met traditionele organisaties en lineaire (keten) samenwerkingsverbanden, maar een los georganiseerd en dynamisch netwerk van deelnemers met semipermanente samenwerkingsrelaties, zoals in een ecosysteem, maakt het mogelijk om snel en adequaat te reageren op de dynamiek in de omgeving (Fuller et al. 2019; Koenig, 2012; Moore, 2006; Scaringella & Radizwon, 2018).
- Een ecosysteem kenmerkt zich door een heterogeniteit aan actoren. Zowel leveranciers, producenten, eindgebruikers en financiers maken deel uit van een ecosysteemnetwerk (Moore, 2006). Er is ruimte voor nieuwe toetreders. De grenzen van het ecosysteem worden bepaald door bijvoorbeeld geografische grenzen of tijd (Valkokari, 2015).
- Een van de belangrijkste kenmerken van een ecosysteem is de wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren. De actoren werken samen in een netwerk, omdat zij op die manier iets kunnen maken of ontwikkelen dat zij als organisatie alleen of in een ketensamenwerking niet kunnen realiseren (Fuller et al., 2019; Moore, 2006; Valkokari, 2015).
- Alle actoren hebben zeggenschap (*agency*) en een hoge mate van autonomie, ook de eindgebruikers. Er is dus niet één organisatie die alle zeggenschap heeft en domineert over de anderen (Fuller et al., 2019). Wel kan het zijn dat sommige actoren meer in het centrum van het ecosysteem zitten en anderen in de periferie, en daardoor meer

- of minder macht hebben (Koenig, 2012). Fuller en collega's (2019), en Scaringella en Radizwon (2018), verwijzen in dat verband naar de rol van arrangeur (*orchestrator*) in het centrum van het ecosysteem, die niet zozeer het ecosysteem controleert, maar in staat is door verbinding en een gezamenlijke visie koers te houden (Fuller et al., 2019; Moore, 2006).
- Het open systeem en de interactie met de omgeving zorgen voor voortdurende verandering en wederzijdse aanpassing van het netwerk, de actoren daarin en hun onderlinge relaties, en ook van de (bedrijfsvoering van de) afzonderlijke deelnemers (Fuller et al., 2019; Moore, 2006).
  - Door die diversiteit aan actoren, met elk ook een eigen kijk op wat er nodig is en wat de afspraken zijn, en de dynamiek in en buiten het ecosysteem, is het belangrijk dat er voortdurend aandacht wordt besteed aan de verbindende ambitie, c.q. doelstelling van het ecosysteem, en aan de gezamenlijke visie op de samenwerking (Koenig, 2012; Moore, 2006).

## Methodie

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop actoren in de regio samenwerken aan het complexe vraagstuk van LLO zijn veertien interviews gehouden met experts en actoren actief in de arbeidsmarktregio's in de provincie Noord-Brabant. Er is gesproken met experts (drie personen) op het gebied van ecosystemen, en op onderwijs- en arbeidsmarktbeleid, met als doel de kennis uit het literatuuronderzoek en het deskresearch te verrijken en de topiclijst voor de gesprekken met de actoren in Noord-Brabant aan te scherpen. De experts zijn allen afkomstig uit het netwerk van de onderzoeker. Vervolgens hebben er elf gesprekken (met in totaal twaalf personen) plaatsgevonden met actoren actief in de arbeidsmarktregio's van Noord-Brabant. Zij vertegenwoordigden de volgende actoren: vakbonden (1 persoon), werkgeversorganisaties (2), gemeenten (2), leerwerkloket (1), Brainport Development (2), publieke onderwijsinstellingen (2), en private onderwijsaanbieders (2). Deze personen zijn benaderd via het netwerk van de onderzoeker, op basis van suggesties van andere geïnterviewden en via LinkedIn. Er is gekozen voor een diversiteit aan geïnterviewden om tegemoet te komen aan de heterogeniteit van de actoren betrokken bij LLO, met als nadeel dat geen compleet overzicht voor elke regio afzonderlijk is verkregen. Sommige actoren zijn actief in één arbeidsmarktregio, anderen in meerdere.

De kenmerkende elementen van een ecosysteem hebben betrekking op de context, de actoren en de relaties en interacties tussen deze actoren. In

de gesprekken met actoren is na een algemene kennismaking en introductie over LLO gesproken over LLO in de regio: de belangrijkste uitdagingen ten aanzien van LLO, de aanwezigheid van een heldere regionale agenda voor LLO, en de juiste (geografische) schaalgrootte voor de samenwerking. Dit geeft inzicht in de context waarin de samenwerking plaatsvindt. Daarna is besproken welke actoren actief betrokken zijn, met welke rol, en wie er ontbreken in de samenwerking. Ten slotte is gesproken over de beleving van de onderlinge interactie en samenwerking: de ervaringen met de onderlinge samenwerking, de wederzijdse afhankelijkheid en de invloed van actoren.

Alle gesprekken hebben plaatsgevonden tussen half december 2020 en begin februari 2021. De gesprekken duurden ongeveer 1 á 1,5 uur, zijn opgenomen en vervolgens woordelijk getranscribeerd. De verslagen zijn vervolgens via een proces van open, axiaal en selectief coderen gecodeerd en geanalyseerd. Er is uiteindelijk een codeboom geconstrueerd bestaande uit de drie hoofdcategorieën die ook de leidraad vormden van de interviews – LLO in de regio, actoren, en interactie en samenwerking – en verschillende subcategorieën van codes (bijvoorbeeld ‘eigen rol’ en ‘missende actor’ bij de categorie actoren).

## Resultaten

### Dynamiek van LLO in de regio

Dat LLO op de strategische agenda staat en moet staan, betwijfelt geen enkele geïnterviewde. Voor de meeste respondenten draagt LLO bij aan de duurzame inzetbaarheid van het individu en de economische groei van (de bedrijven in) de regio. Zij zien verschillende knelpunten. Ook in de regio ervaart men problemen met de bereidheid van individuen om zich blijven te ontwikkelen en met de leercultuur in bedrijven. Nog prangender zijn de obstakels in het publieke onderwijs. Net als in de literatuur verwijst men naar de knelpunten in het onderwijsaanbod en de achterblijvende wendbaarheid van de instellingen.

In de regio worstelt men bovendien met de complexiteit van LLO, met de vele deelproblemen. Elke doelgroep op de arbeidsmarkt, elke sector en elke onderwijsvorm heeft zijn eigen vraagstukken. Daarbij zit er volgens de geïnterviewden een spanning op kortetermijnfocus versus langetermijnfocus, en wat er moet gebeuren op nationaal niveau versus lokaal niveau. Bovendien is er door de coronacrisis een sterke verwevenheid ontstaan met de andere problematieken op de arbeidsmarkt (voorkomen werkloosheid en de arbeidsmobiliteit). De geïnterviewden zeggen dat de regio's merkbaar

zoekende zijn in de voor hen veranderende opdracht. Eerder waren de arbeidsmarktregio's voornamelijk aan zet rondom de Participatiewet en wet SUWI, gericht op bemiddeling voor werkzoekenden. Nu wordt – zo is ook de boodschap vanuit Den Haag – de opgave veel groter doordat andere arbeidsmarktvragestukken – de kwalitatieve en kwantitatieve mismatch op de arbeidsmarkt en LLO – ook op het bord van de arbeidsmarktregio's komen te liggen. Er wordt opgemerkt dat LLO soms wordt gezien als een heilige graal, een oplossing voor alle problemen. Zeker voor de korte termijn is dat volgens de geïnterviewden niet realistisch.

Daarnaast worden fragmentatie en verkokering als problemen gezien. Die doen zich voor op verschillende vlakken, namelijk: (1) in het regionale aanbod aan LLO-activiteiten voor een diversiteit aan werknemersgroepen en door een verscheidenheid aan aanbieders; (2) in de financiering van LLO; (3) op het vlak van de intermediairs die in de regio een rol spelen in het LLO-aanbod en de toeleiding daarnaar toe. Niet alleen de werkende en de werkgever worden van het kastje naar de muur gestuurd, dat geldt ook voor de actoren binnen de arbeidsmarktregio's zelf. Het ontschotten en het bouwen van de 'voortent', zoals Wilthagen (2020) dat omschrijft, vindt veel gehoor bij de respondenten.

Over het algemeen zijn de geïnterviewden wel van mening dat de arbeidsmarktregio de juiste schaal is om met meerdere actoren te werken aan het faciliteren van LLO. De voordelen van de arbeidsmarktregio's zijn de overzichtelijkheid, het eigen sociaaleconomisch profiel, en men kent elkaar al, omdat vanuit de arbeidsmarktregio's wordt gewerkt aan re-integratie. Echter, zo geven de geïnterviewden aan, de arbeidsmarktregio's zijn sociale constructen, bedacht voor en door instituties. Belanghebbenden in LLO, bedrijven en werkenden, houden zich niet aan de grenzen van de arbeidsmarktregio's. Ondernemers maken deel uit van sectoren, en die gaan over de grenzen van de regio's heen. Wat betreft werkenden wordt vooral verwezen naar de reisafstand tussen huis en werk of onderwijs: 'De reisbereidheid is de schaal waar het plaatsvindt. Voor mbo-ers moet je de oplossing dichterbij zoeken. Hbo-ers en wo-ers hebben een grotere reisbereidheid.' Kortom, de juiste schaalgrootte lijkt bepaald te worden door het specifieke LLO-thema en de doelgroep. Ook de financiën, en de wensen en eisen van de achterban die men vertegenwoordigt spelen daarin mee. Bovendien gebeurt er ook veel buiten de eigen regio, in andere arbeidsregio's en op landelijk niveau. Dat maakt volgens de geïnterviewden het faciliteren van LLO tot een voortdurende zoek- en afstemmingstocht: 'Wat doe je op welke schaal?' 'Wat werkt op welke schaal?' Men pleit voor het leggen van verbindingen tussen de regio's en ziet mogelijkheden voor de overheid, zoals de provincie

en de landelijke overheid, om bij te dragen aan een infrastructuur die leren van elkaar en samenwerking bevordert.

De complexiteit en dynamiek maken het lastig om te komen tot een heldere en gezamenlijke agenda in de regio ten aanzien van LLO. Er is één regio waar met andere betrokkenen een strategische agenda is opgesteld, die verder is uitgewerkt in speerpunten en acties, en nu middels werkgroepen wordt uitgevoerd. In een tweede regio wordt gezegd dat op het vlak van omscholing er een duidelijke agenda is en stappen gezet worden, maar op andere thema's in mindere mate. Echter, over het algemeen is er (op het moment van het onderzoek) geen gezamenlijke LLO-agenda en aanpak in de regio, zo ervaren de geïnterviewden. Ondanks het ontbreken van een heldere regionale agenda is er een enorme actiegerichtheid in de regio. Het gaat echter vooral om kleinschalige activiteiten met weinig onderlinge verbondenheid. Men beaamt dat het belangrijk is om aan te sluiten op wat al speelt, maar ook om initiatieven meer te verbinden in een programma, zoals in een van de arbeidsmarktregio's gebeurt. In verschillende gesprekken wordt gesproken over het aanbieden van gezamenlijke diensten vanuit één loket, het zogenaamde *'whitelabel'*. Daarin worden al de eerste stappen gezet, zoals het ontwikkelen van een samenhangend regionaal mbo-aanbod door de partners in het mbo-kennispact Brabant: 'Iedereen heeft zijn parels ingezet, en ieder neemt zijn verantwoordelijkheid vanuit eigen expertise. Het voordeel is dat je elkaar kent, en er is tijd en geld vrijgemaakt om gezamenlijke projectleiders te faciliteren. Zo verminderen we fragmentatie.'

### **Betrokken actoren**

De gesprekken laten zien dat in de regio een veelheid aan actoren betrokken is bij het faciliteren en realiseren van LLO. De belangrijkste actoren in LLO zijn: werkenden (inclusief werkzoekenden), werkgevers, overheid en onderwijsinstellingen. Dit lijkt eenvoudig, maar in de regionale samenwerking worden zij vertegenwoordigd door een breed scala aan organisaties, met meer of minder invloed op de samenwerking.

Individuele werkenden en werkgevers zijn volgens de geïnterviewden de belangrijkste 'eindgebruikers' van LLO: de medewerker moet aan de slag met duurzame ontwikkeling en de werkgever dient dat te faciliteren. In de arbeidsmarktregio's worden de werknemers vertegenwoordigd door de vakbonden. De vakbonden lijken in de arbeidsmarktregio's minder in bestuurlijke overleggremia te zitten dan de werkgeversorganisaties, waardoor het lastiger wordt om de stem van de werkende overal door te laten klinken. Werkgevers worden vertegenwoordigd door verschillende werkgeversorganisaties, met meer of minder betrokkenheid en invloed in de regionale

samenwerking. VNO-NCW heeft regionale arbeidsmarktspecialisten en belangenbehartigers, die, net als de vakbonden en de centrumgemeenten, deelnemen in de regionale arbeidsmarktbesturen van het Regionale Werkbedrijf. De werkgevers worden ook vertegenwoordigd door sectorale werkgeversverenigingen (onder andere in de zorg en de metaalindustrie). Echter, de meeste brancheverenigingen zijn landelijk georganiseerd, hebben geen regionale afdeling en zitten dus ook niet in de regionale overlegstructuren. Vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers tezamen zijn ook actief binnen de sectorale O&O-fondsen die opleiding en ontwikkeling in de eigen sector faciliteren, maar ook deze opereren veelal niet op regionaal niveau. In dat verband wordt wel gewezen naar de invloed van landelijk afgesproken cao-afspraken over leren en ontwikkelen.

De vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties en vakbonden benoemen zichzelf vooral als lobbyist en spreekbuis namens de achterban, en vinden dat zij een belangrijke taak hebben in het activeren van de achterban.

Het onderwijs is volgens de geïnterviewden een sleutelpartner in het LLO-ecosysteem: 'Het onderwijs heeft een smeeroliefunctie.' Door velen wordt het onderwijs, samen met de werkgevers, gezien als de 'producent' van opleidings- en ontwikkelmogelijkheden. De betrokkenheid van het onderwijs in LLO is essentieel, maar toch zijn onderwijsinstellingen nog beperkt betrokken in het regionale LLO-overleg op bestuurlijk niveau. Er wordt in eerste instantie gedacht aan het publieke onderwijs en met name het mbo, omdat in de meeste regio's het aantal mbo-opgeleiden het hoogst is en men daar ook de meeste problemen voorziet. Het overleg met het hbo is startende. Bestuurders van het hoger onderwijs zijn wel vertegenwoordigd in bestuurlijke overleggen op provinciaal niveau, maar nog nauwelijks op het niveau van de arbeidsmarktregio's. Er is op regionaal niveau geen of nauwelijks contact met private aanbieders van opleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden, hoewel wordt erkend dat zij een rol in het LLO-aanbod hebben. Het onderwijs in het algemeen, maar de private aanbieders in het bijzonder, worden in de facilitering van LLO vooralsnog ingezet op basis van een klant-leverancierrelatie, gericht op het leveren van een ontwikkelaanbod. Zo zien de onderwijsinstellingen ook hun eigen rol: als aanbieder van onderwijs en leermogelijkheden. De geïnterviewden van private onderwijsinstellingen zien zichzelf, vanwege hun vernieuwde aanbod, ook als innovators en zouden graag vanuit hun expertise eerder meedenken over de implementatie van LLO-activiteiten, maar vinden dat zij nog onvoldoende worden erkend als volwaardige gesprekspartner.

De invloed van de overheid in de regio is groot. Daarbij wordt vooral gewezen naar (centrum)gemeenten, hoewel binnen de gemeente – afhankelijk

van de doelgroep en het vraagstuk – weer verschillende afdelingen bij de facilitering van LLO betrokken zijn (uit het economische, sociale of onderwijsdomein). Op een wat hoger aggregatieniveau noemen de geïnterviewden ook de provincie en de landelijke overheid als actoren in facilitering van LLO, maar in de randen van het regionale ecosysteem of op afstand.

In het publieke domein zijn verder verschillende ‘intermediairs’ actief: actoren die proberen LLO in de regio op gang te brengen en die – op lokaal of individueel niveau – bedrijven, werknemers en onderwijsinstellingen aan elkaar verbinden in de begeleiding van werk naar werk of van uitkering naar werk, bijvoorbeeld het UWV, het Leerwerkloket, de werkservicepunten, Brainport Development, de op handen zijnde mobiliteitsteams en netwerkorganisaties, zoals Stichting Buitenboordmotor. In de interviews valt op dat de geïnterviewden werkzaam bij een gemeente of ‘publieke intermediair’ in de actiestand zitten en zichzelf en hun organisatie de rol toedichten van aanjager, aanvoerder of verbinder. Het is juist ook deze groep die aangeeft dat zij merken dat hun organisatie en de rol die zij vervullen verandert, en dat zij zoekende zijn naar een passende rol.

Gevraagd is of er één actor dominant is en in het centrum van het ecosysteem zit. Over het algemeen ziet men dat niet zo. Als het gaat om macht of positie, lijken de ‘grote jongens’ meer invloed te hebben om die naar zich toe te trekken: de grote bedrijven, de grote onderwijsinstellingen, de ‘organisatie met de dikste portemonnee op een specifiek vraagstuk.’ Uit de gesprekken komt echter wel naar voren dat het belang en de positie van de centrumgemeenten in de arbeidsmarktregio’s toeneemt, ook omdat die in de uitrol van de rijksmaatregelen met betrekking tot de coronacrisis een regierol toegedicht kregen. Zij hebben voor LLO geen wettelijke rol, maar wel voor de Participatiewet en SUWI, en dat vormt toch voor de regio’s de basis van de samenwerking. Mede hierdoor ligt in de praktijk ook voor LLO de regierol bij de centrumgemeenten. Draagvlak en rekening houden met de wensen van andere deelnemers wordt door de centrumgemeenten zelf als heel belangrijk gezien: ‘Beslissingen worden tot nu toe wel in samenspraak genomen. Je moet vanuit draagvlak beslissingen nemen. Het wordt zeker complexer, maar we zijn er nog niet in vastgelopen.’

Er lijkt dus een breed centrum te zijn waarin vooral de gemeenten en de publieke ‘intermediairs’ actief zijn: actoren die beschikken over financiële middelen en/of wettelijke bevoegdheden. Men merkt op dat het onderwijs, de sector- en O&O-fondsen, (de vertegenwoordiging van) het mkb, en de werkenden, c.q. vakbonden daarentegen te weinig worden betrokken en wat betreft het thema LLO vooralsnog in de periferie van het regionale ecosysteem zitten. Op de vraag of bepaalde actoren gemist worden, wordt

in veel gesprekken direct gezegd dat er al te veel organisaties betrokken zijn. De arbeidsmarktregio's hebben te maken met een uitdagende opdracht, waardoor er met meer actoren samengewerkt moet worden. Zij zijn zoekende naar welke andere partners zeggenschap hebben: 'Nu er taken en partners bijkomen, wordt het gesprek gevoerd over wie er stemgerechtigd is en waar we over stemmen. Dat is niet bij wet geregeld, het is echt een netwerksamenwerking.' Een aantal geïnterviewden ervaart dat sommige oorspronkelijke samenwerkingspartners in de arbeidsregio's niet zo open staan voor nieuwe toetreders, zoals het onderwijs, en helemaal niet voor het geven van zeggenschap aan deze actoren.

### Onderlinge interactie en samenwerking

Eerder is al benoemd dat de complexiteit en dynamiek het maken van een gedeelde regionale LLO-agenda in de weg zit. 'Het is complex. Het is lastig. Niet de visie, die delen we wel. Maar de institutionele belangen die bij iedereen een rol spelen maken de uitvoering soms wel lastig en complex. Een oplossing zou zijn om een samenwerkingsverband te starten onder een "whitelabel", en daar regionale dienstverlening en budget voor te organiseren.' De geïnterviewden erkennen het belang van de wederzijdse afhankelijkheid en het opheffen van de eigen identiteit in de dienstverlening aan werkenden en werkgevers, maar ervaren ook dat dit in de praktijk lastig is. De belemmeringen liggen in het vasthouden aan de eigen identiteit en de geringe veranderingsbereidheid van actoren, het terugvallen in oude structuren en rollen, het onvoldoende benutten van elkaars kennis en expertise, en de angst om op elkaars gebied te komen. Voortzetting van de eerder genoemde fragmentatie ligt daarmee op de loer: 'Zwak is de wederzijdse afhankelijkheid. Hoe meer men dat inziet en bereid is zich daarnaar te gedragen, des te beter het gaat worden. Dat kan niet afgedwongen worden door geld.' Ook lijkt er nog behoorlijk wat onderlinge concurrentie te worden gevoeld. Men wijst vooral op spanningen in de onderwijskolom, met name tussen private en publieke onderwijsinstellingen, terwijl samenwerking tussen deze twee actoren cruciaal is om te komen tot een compleet LLO-aanbod: 'Door de concurrentie is er soms ook geen open gesprek. Dan houdt men de kaarten tegen de borst.' Enkele respondenten ervaren ook concurrentie onder bedrijven, omdat werkgevers niet bereid zijn medewerkers te ontwikkelen ten behoeve van andere werkgevers.

Het bovenstaande verwijst naar het zoekproces in de onderlinge samenwerking en afstemming. In driekwart van de gesprekken werd ook gesproken over een gebrekkige doorwerking: de disseminatie naar en afstemming binnen de eigen organisatie en/of achterban die men vertegenwoordigt. Wat



aan de bestuurlijke tafel wordt afgesproken, moet immers ook uitgevoerd worden. Dat gaat bij sommige actoren wel goed en bij anderen niet, en is daarmee een punt van aandacht volgens de geïnterviewden. Die doorwerking is vooral mensenwerk. Enerzijds betreft dit de persoonlijke betrokkenheid en geestdrift die op zowel bestuurlijk als uitvoeringsniveau belangrijk is. Anderzijds verwijzen respondenten naar de personele capaciteit om activiteiten uit te voeren: het 'loopvermogen'. Dit loopvermogen lijkt voornamelijk gezocht te worden in tijdelijke capaciteit – vaste medewerkers die tijdelijk meewerken en zzp'ers die als programmamanagers ingehuurd worden – waardoor elke keer opnieuw gewerkt moet worden aan het delen van de visie op LLO, de plannen, enzovoort.

Ondanks alle kritische geluiden zien de meeste geïnterviewden dat de samenwerking in de regio langzaam verbetert. De coronacrisis wordt genoemd als belangrijke aanjager en versneller. Ook helpt het dat de samenwerking nu concreter wordt, ook al wringt en schuurt het soms daarbij: 'Eerst was men het 'hoog over' met elkaar eens, maar gebeurde het dat we in de praktijk niks deden. Nu wordt het heel concreet op casuïstiekniveau, en zit er ook meer spanning op. Je leert elkaar beter kennen. Je moet dan wel. Laat het doen lekker aan anderen over, niet aan de beleidsmarkers.' Men pleit voor een verdere verbetering van de gezamenlijkheid in de samenwerking en voor een structurele borging: in structurele budgetten voor LLO, in het vastleggen van samenwerkingsafspraken, in het borgen in overleggen op meerdere niveaus, en in het opstarten van activiteiten met de potentie tot opschaling.

## Conclusie en implicaties

Het doel van het onderzoek was om door middel van een verkennend empirisch onderzoek inzicht te geven in de regionale samenwerking met betrekking tot LLO. De belangrijkste meerwaarde van dit onderzoek is de inblik in de moeizame regionale samenwerking op het thema LLO. Het onderzoek toont de complexiteit aan van het LLO-thema op zowel nationaal als regionaal niveau, en de moeite die een veelheid aan actoren in de arbeidsmarktregio's hebben om in de samenwerking om te gaan met die complexiteit en dynamiek. Concrete samenwerking komt moeizaam van de grond, hoewel verbetering zichtbaar is.

De ecosysteembenadering is gebruikt als theoretische lens om de samenwerking te verkennen. De ecosysteembenadering is passend in een complexe, onvoorspelbare en dynamische omgeving, een conditie die zeker

voor het LLO-vraagstuk geldt. Ondanks de passende omstandigheden lijkt er in de praktijk nauwelijks sprake te zijn van een regionaal LLO-ecosysteem, zoals de ILO (2019) voor ogen had. Wat zijn, vanuit de lens van de ecosysteembenadering, de meest cruciale aandachtspunten in de samenwerking?

Allereerst valt op dat een gezamenlijke, verbindende doelstelling ontbreekt, waardoor onhelder is aan welke gezamenlijke ambitie de ‘partners in het ecosysteem’ werken. Men deelt de visie op LLO en het ervaren belang van LLO, maar er is geen gezamenlijk actieplan gericht op het ontwikkelen van een compleet ondersteuningsaanbod voor verschillende doelgroepen in de regio. Dit werkt versnippering en inefficiëntie in de hand. Het opstellen van een regionale *human capital* agenda, met een duidelijke regionale prioritering en taakverdeling, zou een belangrijk startpunt kunnen zijn, waarbij de onderwijsskolom (mbo, hbo en wo), de werkgevers en de werknemers vanaf het begin betrokken en aan zet zijn. Ook kan hierin aandacht besteed worden aan de structurele borging van de samenwerking.

Tweede aandachtspunt is dat de betrokkenen de wederzijdse afhankelijkheid in de uitvoering van LLO weliswaar erkennen, maar daar in de uitvoering van de aanpak niet naar handelen. Er wordt langs elkaar heen gewerkt. Dat geldt op bestuurlijk en op uitvoeringsniveau, gezien de vele activiteiten die plaatsvinden, maar die niet aan elkaar verbonden zijn. Hierdoor ontstaat bestuurlijke, beleidsmatige en uitvoeringsconcurrentie. Niet zozeer fragmentatie in het aanbod van LLO-activiteiten is het grootste probleem, maar fragmentatie in het aantal betrokken actoren en de vasthoudendheid aan de eigenheid. In een ecosysteem heeft iedere actor waarde, maar op dit moment wordt dat onderling betwist en is het de vraag of een actor mee mag beslissen of alleen als leverancier tijdelijk mag leveren. Hoewel de vraag gesteld kan worden of de ecosysteembenadering wel de juiste vorm is om interorganisatorische samenwerking met betrekking tot LLO te organiseren, laat het onderzoek zien dat deze vorm van netwerksamenwerking ook tijd nodig heeft om zich te ontwikkelen; om actoren los te laten komen van oude patronen en samenwerkingsstructuren. De ontwikkeling van de eerder genoemde ‘voortent’ van Wilthagen (2020) is dan ook een interessante stap. Een gezamenlijke voortent betekent immers dat ieders bijdrage voor de buitenwereld niet zichtbaar is, omdat het aanbod van het collectief belangrijker is.

Ten derde valt op dat, binnen de diversiteit en veelheid aan betrokken actoren, drie van de vier cruciale actoren – tevens de actoren waar zich de belangrijkste knelpunten bevinden met betrekking tot LLO – meer in de periferie van het regionale LLO-ecosysteem zitten en minder bestuurlijke zeggenschap (*agency*) hebben en/of nemen: het onderwijs, de werkgevers en

de vakbonden. In een onderzoek naar arbeidsmarktregio's komen Dingemans en collega's (2021) tot de conclusie dat het erop lijkt dat de centrale partijen (gemeenten, UWV's, enzovoort) in het Regionale Werkbedrijf ook de ambities met betrekking tot werk-naar-werkmobiliteit en LLO naar zich toe hebben getrokken. De vraag kan gesteld worden of het Regionale Werkbedrijf en dus ook de gemeenten voor die twee nieuwe ambities wel de juiste sturende organen zijn. Om de LLO-aanpak daadwerkelijk naar een hoger niveau te tillen is de actieve betrokkenheid en zeggenschap van werkgevers, werknemers en onderwijs cruciaal. Dit pleit ervoor om ook aandacht te besteden aan het geven van wettelijke bevoegdheden en financiële middelen aan deze actoren ten behoeve van het faciliteren van LLO.

Ten slotte kan de vraag gesteld worden of de huidige LLO-aanpak wel echt regionaal is. Het rijk is immers erg bepalend in het ontwikkelen van beleidsmaatregelen en toewijzen van middelen, en legt vervolgens de uitvoering neer in de regio's. Daar wordt de handschoen opgepakt, maar worstelt men met de regionale *agency*, en wel vanwege de afwezigheid van duidelijke gestelde kaders en wettelijke bevoegdheden. Er is geen behoefte aan bureaucratische sturing van bovenaf, maar wel aan duidelijkheid.

Deze conclusies en implicaties zijn gebaseerd op een eerste verkennend onderzoek, met een beperkt aantal geïnterviewden en gericht op de samenwerking in één provincie. Dat brengt uiteraard beperkingen met zich mee voor de generaliseerbaarheid van de bevindingen. In andere regio's spelen wellicht andere knelpunten of verloopt de samenwerking op andere wijze. Het verdient dan ook aanbeveling om meer onderzoek te doen naar de regionale samenwerking met betrekking tot LLO: enerzijds onderzoek in andere regio's, anderzijds uitgebreider en diepgaander, waarbij meerdere actoren in een regio bevraagd worden. Tevens is het leerzaam om onderzoek te doen naar regio's waar de samenwerking goed verloopt.

## Literatuur

- Autio, E., & Thomas, L. (2014). Innovation ecosystems: Implications for innovation management? In M. Dodgson, D. M. Gann, & N. Phillips (Eds.), *The Oxford handbook of innovation management* (pp. 204-288). Oxford: Oxford University Press.
- Bengtsson, J. (2013). National strategies for implementing lifelong learning (LLL) – The gap between policy and reality: An international perspective. *International Review of Education*, 59(3), 343-352.

- Biesta, G. (2006). What's the point of lifelong learning if lifelong learning has no point? On the democratic deficit of policies for lifelong learning. *European Educational Research Journal*, 5(3-4), 169-180.
- Borghans, L., Fouarge, D., De Grip, A., & Van Thor, J. A. F. (2014). *Werken en leren in Nederland*. Maastricht: ROA.
- BrabantAdvies. (2018). *Toerusten en innoveren. Naar een toekomstbestendig onderwijs- en arbeidsbestel*. SER Brabant.
- BrabantAdvies. (2019). *Sector en regio in samenspel. Naar een betere match van vraag en aanbod op de Brabantse arbeidsmarkt*. SER Brabant. Geraadpleegd op: [www.brabantadvies.com/wp-content/uploads/2020/02/Advies-Sector-en-regio-in-samenspel-03.12.2019-comp.pdf](http://www.brabantadvies.com/wp-content/uploads/2020/02/Advies-Sector-en-regio-in-samenspel-03.12.2019-comp.pdf)
- Commissie Regulering van Werk. (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Geraadpleegd op: [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/23/rapport-in-wat-voor-land-willen-wij-werken](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/23/rapport-in-wat-voor-land-willen-wij-werken)
- Commissie van de Europese Gemeenschappen. (2001). *Een Europese ruimte voor levenslang leren realiseren*. Geraadpleegd op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0678&from=ES>
- De Grip, A. (2021). *Van een leven lang leren naar een leven lang ontwikkelen. De veranderende betekenis van het post-initieel leren*. Maastricht: School of Business and Economics, Universiteit Maastricht.
- Dingemans, E., Groen, A., & Broers, B. (2021). *Couleur regionale van de Brabantse arbeidsmarktregio's. Een onderzoek naar regionale netwerksamenwerking*. Den Bosch: Het PON & Telos en BrabantAdvies.
- Field, J. (2000). Governing the ungovernable: Why lifelong learning policies promise so much yet deliver so little. *Educational Management & Administration*, 28(3), 249-261.
- Fouarge, D., Van Eldert, P., De Grip, A., Kunn, A., & Poulissen, D. (2018). *Nederland in leerstand*. Maastricht: ROA.
- Fuller, J., Jacobides, M. G., & Reeves, M. (2019). The myths and realities of business ecosystems. *MIT Sloan Management Review*, 60(3), 1-9.
- Golsteyn, B. (2012). *Waarom groeit leven lang leren in Nederland niet sterker ondanks de vele adviezen erover? Een onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad*. Maastricht: Netwerk Sociale Innovatie Universiteit Maastricht.
- Grijpstra, D., Bolle, H., & Driessen, T. (2019). *Belemmeringen Leven Lang Ontwikkelen*. Zoetermeer: Panteia.
- Groot, W. (2016). *De financiering, organisatie van bekostiging van leven lang leren in Nederland*. Maastricht: Universiteit Maastricht.
- International Labour Office (ILO). (2019). *Lifelong learning: Concepts, issues and actions*.

- Jacobides, M. G., Cennamo, C., & Gawer, A. (2018). Towards a theory of ecosystems. *Strategic Management Journal*, 39(8), 2255-2276.
- Katapult. (2017). *Inspireren voor leven lang leren. Hoe (de samenwerking met) beroepsopdrachten er (ook) uit kan zien*.
- Koenig, G. (2012). Business ecosystems revisited. *M@n@gement*, 15(2), 208-224
- Kuijpers, M. A. C., & Draaisma, A. J. (2020). *Loopbaangericht Leven Lang Ontwikkelen: Economisch en zingevingsperspectief voor nu en de toekomst. Onderzoeksrapport. Bijzondere Leerstoel Leeromgeving & -Loopbanen*. <https://levenlangontwikkelen.nl/app/uploads/2020-Rapport-LLO-Kuijpers-Draaisma.pdf>
- Lanvin, B., & Evans, P. (2017). *The Global Talent Competitiveness Index 2017: Talent and technology*. Fontainebleau, France: INSEAD, Adecco, and HCLI.
- Moore, J. F. (2006). Business ecosystems and the view from the firm. *The Antitrust Bulletin*, 51(1), 31-75.
- OECD. (2017). *OECD skills strategy diagnostic report: Netherlands*.
- Pleijers, A., & Hartgers, M. (2016). *Een leven lang leren in Nederland: Een overzicht. Sociaal Economische Trends, 2016-02*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Rijksoverheid. (2020). *Ongekend talent. Talenten benutten op de arbeidsmarkt, brede maatschappelijke heroverweging*. Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.
- Scaringella, L., & Radziwon, A. (2018). Innovation, entrepreneurial, knowledge, and business ecosystems: Old wine in new bottles? *Technological Forecasting and Social Change*, 136, 59-87.
- Sociaal Economische Raad (SER). (2017). *Regionaal samenwerken. Leren van praktijken*. Den Haag: SER.
- Sociaal Economische Raad (SER). (2019). *Voortgangsrapportage SER Actie-agenda Leven Lang Ontwikkelen*. Den Haag: SER.
- Sociaal Economische Raad (SER). (2020a). *Voortgangsrapportage SER Actie-agenda Leven Lang Ontwikkelen*. Den Haag: SER.
- Sociaal Economische Raad (SER). (2020b). *Private scholingsmiddelen*. Den Haag: SER.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). (2019). *Grenzen aan een leven lang leren*. Den Haag: SCP.
- Thunnissen, M., Ros, A., Bodewes, D., Schuwer, R., Van den Bergh, L., Kools, Q., Joosten-Ten Brinke, D., Crasborn, F., Van Swet, J., & Visser, Y. (2019). *Duurzaam leren en werken. Hoe borgen we een leven lang nieuwsgierig?* Eindhoven: Fontys Hogescholen.
- Thunnissen, M., Schippers, J., & Boselie, P. (2018). Macro talent management in the Netherlands: A critical analysis of growing and retaining talent in the Netherlands. In V. Vaiman, R. Schuler, P. Sparrow, & D. Collings (Eds.), *Macro talent management: A global perspective on managing talent in emerging markets*. Routledge Global HRM Series.

- Topsectoren Nederland, Dutch Digital Delta & Platform Talent voor Technologie. (2019). *Roadmap human capital topsectoren 2020-2023*.
- Tuschling, A., & Engemann, C. (2006). From education to lifelong learning: The emerging regime of learning in the European Union. *Educational Philosophy and Theory*, 38(4), 451-469.
- Valkokari, K. (2015). Business, innovation, and knowledge ecosystems: How they differ and how to survive and thrive within them. *Technology Innovation Management Review*, 5(8) 17-24.
- Van der Molen, W., & Kirschner, P. (2017). *Met de juiste vaardigheden de arbeidsmarkt op*. Arnhem: NVSP.
- Van Echtelt, P., Croezen, S., Vlasblom, J. D., De Voogd-Hamelink, M., & Mattijssen, L. (2016). *Aanbod van arbeid 2016*. Den Haag: SCP.
- Volles, N. (2016). Lifelong learning in the EU: Changing conceptualisations, actors, and policies. *Studies in Higher Education*, 41(2), 343-363.
- Vos, M. (2020). *Lang Leve Leren!* Deventer: Windesheim Hogeschool.
- Wilthagen, T. (2020, 22 oktober). Sociale partners moeten eens in 'win-win' gaan denken. *Financieel Dagblad*.
- World Economic Forum (WEF). (2016). *The future of jobs employment, skills and workforce strategy for the Fourth Industrial Revolution*. Geraadpleegd op: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_FOJ\\_Executive\\_Summary\\_Jobs.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_FOJ_Executive_Summary_Jobs.pdf)
- World Economic Forum (WEF). (2017). *The Global Human Capital Report 2017*.